

EL DEBATE SOBRE LAS REFORMAS CONCRETAS DEL MODELO AUTONÓMICO

Crónica del curso de la Universidad Autónoma de Madrid celebrado en Miraflores de la Sierra los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2017

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

pgv@unizar.es

La décima edición del consolidado curso de verano organizado por los profesores Juan José Solozábal y Manuel Aragón llevó por título, en esta ocasión, «El debate sobre las reformas concretas del modelo autonómico». El encuentro, celebrado en las instalaciones de la Universidad Autónoma de Madrid en Miraflores de la Sierra, se ha afianzado como un observatorio sobre la situación del Estado de las autonomías en el que, minuciosamente, hacer balance de lo sucedido los meses anteriores, estudiar las tendencias y someter a debate diferentes propuestas de reforma. Un año más el evento contó con la inestimable colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad, a cuyo secretario general, José Tudela Aranda, quisieron agradecer los directores el apoyo brindado.

I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO SUJETO AUTONÓMICO Y NUEVOS DESARROLLOS EN EL ESTADO COMO LA REFORMA DEL ESTATUTO VASCO

La mesa inaugural del curso contó con la intervención de Manuel Aragón, Francesc de Carreras y Juan José Solozábal. Los profesores Aragón y De Carreras centraron su ponencia en diversos pronunciamientos del TC dictados durante los meses anteriores, aunque de naturaleza muy diferente. Como es habitual, el profesor Aragón analizó en su intervención la jurisprudencia constitucional dictada en materia territorial que, por ir más allá de la mera aplicación de doctrina, ha introducido modulaciones competenciales dignas de destacar. De Carreras, por el contrario, se refirió a aquellas resoluciones del TC ligadas directamente a la anómala situación política existente en Cataluña, monopolizada durante 2016 y 2017 por el *procés*. El profesor

Solozábal sintetizó los caminos por los que podría discurrir una futura reforma del Estatuto vasco, lo que sin lugar a dudas puso de relieve el diferente momento que atraviesa el movimiento nacionalista en Cataluña y País Vasco.

Aragón Reyes se refirió en primer lugar a la STC 77/2017, de 21 de junio, que resolvió el conflicto positivo de competencias interpuesto por el Gobierno contra los decretos de la Generalitat de Cataluña por los que se creaba y estructuraba el Departamento de Asuntos Exteriores (Decretos 2/2016, de 13 de enero y 45/2016, de 19 de enero). Una denominación que es considerada por el TC de manera unánime contraria al orden constitucional y, consecuentemente, nula. Sin embargo, el ponente advirtió que el elemento más relevante de esta sentencia para la teoría constitucional podía pasarse por alto en una lectura apresurada. En el FJ 5, el hilo argumental lleva a afirmar al TC, sin matiz alguno, que la «política exterior española» es competencia exclusiva del Estado y su dirección está constitucionalmente encomendada al Gobierno. Una expresión que, de haber sido empleada deliberadamente por parte del Tribunal, no podría enmarcarse en su doctrina tradicional sobre el título competencial «relaciones internacionales» al que hace referencia el art. 149.1.3.º CE. Como se recordará, la STC 165/1994, de 26 de mayo, vinculó este título competencial al núcleo esencial del derecho internacional y consideró que no cabía la identificación del título competencial «relaciones internacionales» con «política exterior» (FJ 5).

A continuación, Aragón analizó una tétrada de sentencias en materia de lenguas, dictadas todas ellas a comienzos de julio. Nos referimos a las SSTC 86, 87, 88 y 89/2017, de 4 de julio. De este haz de sentencias Aragón Reyes criticó la laxitud con la que se interpretaron algunos de los artículos impugnados para tratar de salvaguardar su constitucionalidad. El ponente indicó que el TC juzgó en estos pronunciamientos las normas catalanas con la misma flexibilidad con la que se interpretó el artículo 6 EAC en la STC 31/2010, de 28 de junio. A juicio de Aragón, la flexibilidad interpretativa que caracterizó a la paradigmática Sentencia del Estatut, un pronunciamiento condicionado por una pluralidad de factores que no procede recordar aquí, no debe emplearse para salvar la constitucionalidad de una ley ordinaria. Lo que pretendió la STC 31/2010 fue, precisamente, que el legislador autonómico se atuviese a una determinada interpretación de la norma estatutaria a la hora de desarrollarla. La justicia constitucional, por tanto, eludió en estas cuatro sentencias pronunciarse sobre la adecuación a la Constitución de la actuación de las instituciones catalanas a la hora de desarrollar el Estatuto. Y remitió dicha cuestión, a lo sumo, a la posible impugnación de la normativa reglamentaria de desarrollo de la ley —ante el TC o la jurisdicción ordinaria— para zanjar definitivamente la controversia.

Al margen de esta reflexión general, el ponente mostró su perplejidad ante la ponderación que realiza el TC para declarar constitucional la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine de Cataluña. El Tribunal, después de realizar un análisis comparado de la normativa de otros Estados de la Unión Europea, entiende que la ley catalana de cine será conforme a la Constitución en tanto que se entienda que el porcentaje global de reserva establecido para las películas en catalán, o subtituladas en dicho idioma, no exceda en su aplicación efectiva del 25 %, en lugar del 50 % que, originariamente, preveía la ley (STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 13). La falta de previsibilidad en la resolución de este caso es un ejemplo más de la difícil posición en la que queda el TC en los asuntos de carácter competencial, donde se ve obligado a pronunciarse sobre los aspectos más variopintos sin poder apoyarse en un criterio jurídico claro.

Pero la sentencia más criticable desde un punto de vista doctrinal de este período es, en opinión de Aragón, la STC 79/2017, de 22 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. El aspecto más controvertido es la argumentación empleada por el TC para declarar la inconstitucionalidad de la conocida como «licencia única», que se deriva del principio de eficacia en todo el territorio nacional. El ponente señaló que, hasta la fecha, el TC solo había tenido ocasión de pronunciarse sobre este aspecto de una manera tangencial (por ejemplo, la STC 96/2002, de 25 de abril), pero recordó que en dicha jurisprudencia ya se podía apreciar la consideración de la unidad de mercado como un requisito para salvaguardar la unidad del orden económico nacional y, consecuentemente, su configuración como un mandato constitucional impuesto *ex constitutione*. La STC 79/2017 abandona la interpretación del art. 149.1.1.º CE como un límite a las competencias autonómicas. Y lo configura como un título habilitante que permite, pero no impone, su desarrollo al legislador estatal cuando lo que la sentencia denomina «garantías estructurales» de la unidad de mercado se reputen insuficientes (FJ 2). El ponente también se mostró disconforme con la notable influencia del derecho de la UE en la sentencia, pues el Tribunal ve en la licencia común un trasunto del principio de reconocimiento mutuo europeo. De hecho, el TC (FJ 12) hace referencia expresa a la STJCE de 20 de febrero de 1979 (*Cassis de Dijon*), donde fue formulado jurisprudencialmente este principio. Para Aragón esta consideración lleva al TC a equiparar, *de facto*, las relaciones entre la Unión y los Estados miembros a las que se establecen entre el Estado y las CC. AA. y exporta, por lo tanto, la lógica europea a la autonómica. El último reproche que formuló Aragón a la STC 79/2017 fue respecto a una afirmación contenida en el FJ 5, en la que el Tribunal recuerda, con poco acierto en opinión del ponente, que la competencia sobre ordenación general de la economía ha permitido al Estado determinar los concretos fines que deben orientar la acción pública a través de una «regulación armonizadora». Como

señaló Aragón Reyes, la armonización en sentido estricto solo cabe en el marco del art. 150.3 CE, al que puede recurrirse exclusivamente como última ratio, siguiendo la doctrina sentada en la STC 76/1983, de 5 de agosto, cuando el mínimo normativo común no pueda establecerse a través de las bases.

Las sentencias analizadas comparten que, como parte recurrente o parte recurrida, aparecen el Estado y las instituciones catalanas. Pero en todas ellas estamos ante disputas de carácter competencial. Es decir, se trata de controversias que, con matices, entran dentro del funcionamiento ordinario de un Estado descentralizado. Junto a estas sentencias, el Tribunal ha tenido ocasión este año, a raíz del convulso contexto político vivido en Cataluña, de dictar otros pronunciamientos provocados por una situación que queda extramuros de la lógica de un Estado compuesto. Una cuestión que sería abordada, sin solución de continuidad, por Francesc de Carreras.

Como se recordará, la STC 185/2016, de 3 de noviembre, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LO 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la LOTC para reforzar, se dice con frecuencia, los poderes de ejecución del TC. De Carreras, sin embargo, comenzó recordando que la reforma legislativa acometida en octubre de 2015 no dotó de nuevos poderes al TC, pues este órgano constitucional ya contaba con ellos sin que *a priori* fuese algo impropio de su naturaleza. La función jurisdiccional conlleva, para su titular, la potestad de obligar al cumplimiento de las decisiones dictadas. De modo que, como recordó el ponente, la reforma se limitó a clarificar dichos poderes ante la escalada de tensión en Cataluña y el previsible incumplimiento —más bien desobediencia— de las resoluciones del Tribunal por parte de las autoridades catalanas.

Las sentencias de carácter declarativo, aunque el art. 87 LOTC las considere desde octubre de 2015 «títulos ejecutivos», difícilmente podrán ejecutarse en sentido estricto. Lo que no quita para que las mismas deban ser respetadas, pues producen efectos *erga omnes* y vinculan a todos los poderes públicos (art. 38 LOTC). De ahí que el «incumplimiento» de las resoluciones del Tribunal pueda entrañar la comisión de delitos de desobediencia (art. 410 CP), prevaricación (arts. 404-406 CP) o malversación (arts. 432-435 CP), cuyo enjuiciamiento corresponderá, como no podía ser de otra manera, a la jurisdicción penal. El art. 92 LOTC, dejando al margen disquisiciones terminológicas, prevé un elenco de medidas para garantizar el «cumplimiento» de las sentencias del Tribunal en todo tipo de procedimientos. Incluidos aquellos en los que la naturaleza del fallo es declarativa. A tal efecto, el art. 92.4 LOTC prevé que el Tribunal pueda: a) imponer una multa coercitiva, b) acordar la suspensión en sus funciones de autoridades o funcionarios públicos, c) acordar la ejecución o sustitutoria de las resoluciones del Tribunal o d) deducir

testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder, fundamentalmente, por los delitos antes indicados.

La deducción de testimonio de particulares es la posibilidad que menos compromete la posición del Tribunal y fue, por ello, la primera en aplicarse una vez que el propio TC declaró la constitucionalidad de la LO 15/2015¹. De hecho, la propia exposición de motivos de la LO 15/2015 recordó que esta medida es, en sentido estricto, distinta al resto de las previstas en el art. 92.4 LOTC, que sí impelen directamente al cumplimiento de las resoluciones del TC. El ponente recordó en este momento de su intervención los AATC 170/2016, de 6 de octubre y 24/2017, de 14 de febrero, a los que solo pudo reprochar, en contra de la literalidad del art. 92.4 LOTC, que no previesen un plazo para que los sujetos requeridos informasen sobre el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal.

Para Francesc de Carreras la principal sospecha de constitucionalidad de la reforma recae en la posibilidad que abre para que el Tribunal acuerde la suspensión de autoridades o funcionarios públicos. La conformidad a la Constitución de esta medida descansa, para el TC (STC 185/2016, FFJJ 13 y 14) y para el propio ponente, en que la misma carece de naturaleza sancionadora. Sin embargo, Francesc de Carreras puntualizó que deberán ponderarse caso a caso los intereses en juego para garantizar que con la suspensión lo que se persigue es, exclusivamente, restablecer el orden constitucional y, consecuentemente, la misma solo deberá prorrogarse por el período de tiempo necesario para ello. En cuanto al posible vaciamiento de competencias del art. 155 CE que puede entrañar la LO 15/2015, el ponente consideró que mientras la reforma de la LOTC pretende garantizar el cumplimiento de las resoluciones del TC, la institución de la coerción estatal está prevista para dar respuesta a supuestos de incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución u «otras» leyes diferentes a la LOTC. Un argumento que se apoya en el principio interpretativo de especialidad, haciendo prevalecer la norma especial sobre la general, pero plantea algunos problemas desde el punto de vista de la jerarquía.

Desde un punto de vista práctico, el principal problema que plantea la suspensión es su ineficacia. Tal y como señalaron los propios recurrentes, la medida imposibilita a la autoridad o empleado público suspendido desplegar cualquier actividad encaminada a ejecutar una resolución judicial que enerve el incumplimiento. Estos problemas tampoco han sido obviados por el Gobierno de España, que ha renunciado a solicitar dicha suspensión en el contexto de la crisis

¹ Previamente, el TC dictó el ATC 141/2016, de 19 de julio, en el que, con mesura, se limitó a advertir a los poderes implicados y a sus titulares su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera ignorar o eludir las resoluciones del Tribunal.

catalana. De hecho, ha sido más eficaz la imposición de multas coercitivas en el caso de que una autoridad no renunciase a sus cargos y revocase todas sus actuaciones. Tal y como ocurrió, pocos días después de finalizar el curso, cuando la imposición de multas de periodicidad diaria a los miembros de la Sindicatura Electoral de Cataluña provocó su renuncia en menos de veinticuatro horas (ATC 126/2017, de 20 de septiembre). Pero como había señalado el ponente en Miraflores, esta medida estaba ya prevista en la LOTC desde su redacción originaria (antiguo art. 95.4 LOTC). Lo que quizás debería hacer reflexionar, una vez que pasen estos meses de zozobra, sobre la necesidad de reformar la LOTC en 2015. Pues el grave reto planteado por las instituciones catalanas aparentemente está siendo superado sin aplicar ninguna de las medidas de ejecución en sentido estricto «clarificadas» con dicha reforma. La abierta situación de rebeldía en la que se habían situado las instituciones catalanas se ha reconducido, fundamentalmente, gracias al instituto constitucional previsto para solventar crisis institucionales de este calibre en un Estado descentralizado: la coerción estatal.

Frente a la agitada situación que atraviesa Cataluña, en el Parlamento vasco en marzo de 2017 se reanudaron los trabajos de la Ponencia de Autogobierno, que está afrontando de manera sosegada la reforma de su Estatuto de Autonomía. Una norma que permanece inalterada desde 1979 tras el fracaso del «plan Ibarretxe». Este asunto sería abordado por Juan José Solozábal, quien comenzó señalando que el punto de partida para dicha reforma, en tanto que no se altere el marco constitucional, solo podía ser la STC 31/2010, de 28 de junio: que es el pronunciamiento donde han quedado fijados con claridad los límites centrífugos del Estado de las autonomías. Pero Solozábal recordó que dicha sentencia ha sido siempre leída en negativo y, consecuentemente, su análisis se ha centrado, exclusivamente, en los límites que impone y no en las posibilidades que abre. Dentro de este marco, el ponente diferenció entre reformas prohibidas, obligadas y posibles, para garantizar una reforma no rupturista que sirviese para consolidar las bases fundamentales del autogobierno vasco.

Como reformas prohibidas, el ponente señaló la incorporación de aspectos e instituciones inspirados, directa o indirectamente, en un «plan Ibarretxe» que establecía un marco cuasi confederal. En este sentido, mostró su disconformidad con que la reforma estatutaria incorporase una figura análoga al Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado, que preveía la creación de una sala especial del TC integrada por magistrados del Tribunal y juristas «vascos» —nombrados a propuesta de la comunidad autónoma— para resolver los problemas competenciales que pudiesen surgir.

Las reformas obligadas pasarían por reconocer a nivel estatutario aquellas instituciones consolidadas en el Estado de las autonomías pero desarrolladas en Euskadi, a día de hoy, con rango legal. Se refirió Solozábal a la regulación estatutaria del Ararteko (Ley 3/1985, de 27 de febrero), del Tribunal Vasco de

Cuentas Públicas (Ley 1/1988, de 5 de febrero) o de algunos aspectos relacionados con la forma de gobierno, como las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo, que a día de hoy se encuentran reguladas en la Ley de Gobierno (Ley 7/1981, de 30 de junio) y en el Reglamento del Parlamento vasco. Asimismo, se abogó por la incorporación al Estatuto de aquellas fuentes totalmente consolidadas en los ordenamientos autonómicos como los decretos leyes, una vez asumida su constitucionalidad (STC 93/2015, de 14 de mayo), o los decretos legislativos. Aunque Solozábal insistió, respecto a esta última figura, en la necesidad de acometer su regulación de manera más concisa de lo que se hace en los arts. 82 a 85 CE, que la sobredimensionan. En última instancia, también procedería clarificar el elenco competencial previsto en el Estatuto, perfeccionando el sistema de bases-desarrollo que el ponente consideró digno de conservar.

Pero las reformas más polémicas, por ser divergentes las posiciones de las fuerzas políticas en el punto de partida, son aquellas que el ponente denominó «posibles». Solozábal apuntó, por ejemplo, a la incorporación de cláusulas estatutarias sobre derechos, de carácter prescriptivo, encuadradas dentro del marco competencial de la comunidad autónoma y dotadas de una estructura normativa que permita materializar los derechos reconocidos. El ponente recordó que en las Constituciones de los Estados federados es bastante frecuente el reconocimiento de derechos, sin que ello afecte al principio de uniformidad en las condiciones de vida que, en nuestro Estado, hay quien lo ha visto reflejado en el art. 149.1.1.º CE. Un segundo grupo de reformas posibles pasaría por la regulación de lo que el ponente denominó «cláusulas de integración», teniendo en cuenta la interpretación que de las mismas se realizó en la STC 31/2010 (FJ 12). Aunque en el turno de debate se señaló que los conceptos no jurídicos no deben tener cabida en las normas jurídicas, Solozábal valoró positivamente que los estatutos tuviesen un contenido que fuese más allá de la regulación de las instituciones de la comunidad autónoma y la delimitación de sus competencias. Por último, teniendo en consideración los problemas dogmáticos que suscita la STC 118/2016, de 23 de junio, Juan José Solozábal apuntó a una posible redistribución de las competencias entre la comunidad autónoma y los territorios históricos.

II. EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO Y LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS CC. AA.

La moderación de la sesión matinal del 9 de septiembre corrió a cargo de Paloma Biglino Campos, quien, para introducir al auditorio el tema a abordar, comenzó recordando las relaciones existentes entre los principios autonómico

y democrático. Biglino indicó que, antes de abordar el debate, era interesante detenerse a pensar qué tipo de democracia se quiere conseguir. O, mejor, qué modelo no es posible y, por lo tanto, no es conveniente seguir gastando energías en tratar de alcanzarlo. En esta línea, enfatizó que el parlamentarismo idealizado del XIX ni existió ni, consecuentemente, puede ser una meta a alcanzar. El reto que se plantea no es sencillo, pero en opinión de la moderadora, el sistema autonómico facilita contrastar la viabilidad y eficacia de nuevas formas de participación política que sirvan de complemento a la democracia representativa y, además, permitan a la ciudadanía tomar conciencia de su condición de miembros de la comunidad política.

César Aguado abordó en su intervención una de ellas: el referéndum de ámbito autonómico. Aguado Renedo centró su atención en los aspectos más relevantes de esta institución, remitiendo los detalles de la misma a una obra de inminente publicación, coordinada por Garrido López y Sáenz Royo, y que trae causa, como recordó el ponente, de unas jornadas celebradas en Zaragoza en diciembre de 2016. Aunque el ponente reconoció la dificultad de analizar esta cuestión haciendo abstracción de la situación catalana, animó a los asistentes a hacer un esfuerzo para estudiar con voluntad científica esta figura de participación directa que cuenta con anclaje constitucional indirecto en el art. 149.1.32.º CE.

Con tal propósito, Aguado se apoyó durante su intervención en la STC 137/2015, de 11 de junio, en la que el Tribunal recuerda su jurisprudencia en materia referendaria pero desligada de las reivindicaciones secesionistas. Los procesos vividos anteriormente en el País Vasco (STC 103/2008, de 11 de septiembre), y actualmente en Cataluña (SSTC 31/2015, de 25 de febrero y 51/2017, de 10 de mayo), encajan mejor en la definición de plebiscito que en la de referéndum, entendido este en sentido estricto como proceso participativo en el cual la ciudadanía se pronuncia sobre el contenido de una norma jurídica.

La doctrina del Tribunal es, en cualquier caso, consolidada e inquebrantable, pues, como indicó el ponente, contra ninguno de los pronunciamientos señalados se ha formulado voto particular. En ella el Tribunal delimita los contornos del referéndum como una modalidad de participación política integrada en la categoría, más amplia, de las consultas populares. Para perfilar la institución del referéndum el TC ha realizado una labor de trilla, separando la paja del grano, que no es baladí. Como señaló Aguado, solo el referéndum dota de seguridad jurídica al resultado de la consulta, al quedar protegido por las garantías propias del proceso electoral. Una cuestión de gran relevancia en aquellos casos en los cuales el resultado es ajustado, como fue el caso del rechazo del proceso de paz en Colombia, que triunfó tan solo por el 0,5 % de los votos.

Los otros dos elementos que han servido al TC para caracterizar a una consulta referendaria son, en primer lugar, que se trate de una convocatoria a la ciudadanía que comprenda —o pueda comprender— al cuerpo electoral y, además, que dicha convocatoria se produzca para que la ciudadanía se pronuncie sobre asuntos públicos comprendidos en el art. 23 CE. Las CC. AA., considerando que el nombre hace a la cosa, han regulado distintos instrumentos participativos que han eludido deliberadamente denominar referéndums a pesar de compartir las características apuntadas. Aguado, por lo tanto, insistió en que el *nomen iuris* carece de relevancia, y criticó el régimen jurídico que regula las «preguntas directas» canarias o la «consulta habilitante» a la que ha hecho referencia recientemente el PNV en el marco de la futura reforma del EAPV. Pues aunque el ponente recordó que en otros Estados descentralizados no es infrecuente la celebración de referéndums a nivel subcentral, en España habrá que esperar al establecimiento de esta institución por parte del Estado, y a su regulación por ley orgánica, para que las CC. AA. puedan convocar, con la preceptiva autorización del Estado y dentro del marco de sus competencias, verdaderos referéndums circunscritos al ámbito autonómico.

Juan María Bilbao abordó el cambio de paradigma, a nivel institucional, vivido en las CC. AA. desde las elecciones de mayo de 2015 que se ha concretado, especialmente, en una notable revitalización del Parlamento. Aunque quizás sea todavía demasiado pronto para valorar si dicho cambio ha supuesto un punto de inflexión en la deriva presidencialista que habían tomado los sistemas autonómicos, Bilbao Ubillos consideró que, sin ser idílica la situación presente, la mejoría respecto al escenario anterior es notable. A pesar de haber provocado nuevas disfunciones que el ponente denunció a lo largo de su intervención y que consideró conveniente, sin lugar a dudas, corregir.

Formalmente, con pequeños matices, las bases del sistema institucional se han mantenido inalteradas. Bilbao Ubillos citó, entre las reformas, las modificaciones de los reglamentos de algunos parlamentos autonómicos para adaptarse en su funcionamiento cotidiano a una nueva realidad política. Por ejemplo, desde junio de 2017, el Reglamento de las Cortes de Aragón recoge formalmente la figura de la agrupación parlamentaria (art. 47 RCA) y ha previsto la constitución de una mesa ampliada para la fijación del orden del día de las comisiones (art. 144.2 RCA). Pero aunque los mimbres del sistema institucional sean prácticamente los mismos que con anterioridad, el inédito escenario en el sistema de partidos y una nueva cultura política sí que han provocado relevantes cambios en la formación del Gobierno al inicio de la legislatura y en su control a lo largo de esta. El ponente destacó la revitalización de la capacidad de pacto para alcanzar acuerdos de investidura, sobre todo en aquellas CC. AA. —la gran mayoría— que no prevén un sistema de designación automático (Castilla-La Mancha) o un modelo de pura elección (Asturias

y País Vasco). Los pactos de investidura, como norma general, no se han proyectado sobre toda la legislatura ni han dado lugar a Gobiernos de coalición. Lo que ha desembocado en que los Ejecutivos, en minoría, cuenten con problemas a la hora de superar el debate de totalidad al que deben someterse los proyectos de ley, donde ya no es descartable que sean aprobadas enmiendas a la totalidad de devolución (por ejemplo, en la Asamblea de Madrid, en octubre de 2016, respecto al Proyecto de Ley de Transparencia).

La atomización parlamentaria también ha puesto en entredicho la capacidad del Gobierno para marcar la agenda política. Tradicionalmente, la mayoría parlamentaria que daba soporte al ejecutivo se ha valido del trámite de toma en consideración para hacer decaer aquellas iniciativas presentadas más incómodas para los intereses gubernamentales. Sin embargo, en un Parlamento fragmentado, ante las dificultades de tumbar en el trámite de toma en consideración determinadas proposiciones de ley, se ha producido una revitalización de una figura, el veto presupuestario, que había permanecido hasta ahora en estado de duermevela.

Este instrumento, a pesar de haber sido considerado como una facultad del Gobierno de la que no puede ser privado (STC 223/2006, de 6 de julio), ha sido empleado en ocasiones de manera abusiva, ya que la negativa a tramitar determinadas proposiciones de ley por parte del Ejecutivo no se ha circunscrito a las iniciativas con repercusión presupuestaria en el ejercicio económico en el que se presentan. Este modo de proceder, que solo está taxativamente proscrito de manera excepcional (art. 136 Reglamento del Parlamento Vasco), no se ha circunscrito al ámbito autonómico, sino que también se ha extendido al estatal, donde de hecho provocó la presentación de un conflicto de competencias por parte del Congreso de los Diputados resuelto por STC 44/2017, de 26 de abril. Una sentencia que puede iluminar el camino a seguir en este tipo de circunstancias a nivel subcentral, atendiendo a la falta de legitimidad que tienen los Parlamentos autonómicos para plantear un conflicto de los previstos en los arts. 73-75 LOTC.

Por último, Bilbao Ubillos puso de relieve la revitalización que habían experimentado los instrumentos parlamentarios para exigir la responsabilidad política del Gobierno. Hasta septiembre de 2017 se había presentado, por un lado, una cuestión de confianza en Cataluña, tras el rechazo de la CUP a los presupuestos presentados por el Govern. Y, por otro, dos mociones de censura. En cuanto a estas últimas, una de ellas no llegó a sustanciarse en la Asamblea Regional de Murcia, al dimitir con anterioridad Pedro Antonio Sánchez de la presidencia de la región, y la otra, presentada contra Cristina Cifuentes, fue rechazada por la Asamblea de Madrid. Durante la ponencia se destacó que en el ámbito autonómico se ha tendido a establecer un requisito más exigente respecto al número de parlamentarios que deben suscribir una moción de

censura para hacerla viable. Por ejemplo, frente al 10 % estatal (art. 113.2 CE), en Andalucía se exige un 25 % (art. 126.1 EAAnd). Además, Bilbao también destacó el sistema establecido en el País Vasco, en el que cabe la exigencia de responsabilidad política, jurídicamente vinculante, de un miembro del Gobierno (art. 49 Ley 7/1981, de 30 de junio y art. 172 RPV). Lo que aleja a esta comunidad de otras, y del propio Estado, donde a lo sumo cabe la reprobación política de un consejero o de un ministro, tramitada formalmente como una proposición no de ley y careciendo, consecuentemente, de repercusión jurídica.

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LAS CC. AA. Y EL PROBLEMA DE SU FINANCIACIÓN

Autonomía política y autonomía financiera son dos conceptos que en todo Estado descentralizado deben caminar de la mano, pues la capacidad de los entes subcentrales para utilizar sus recursos sin condicionamientos indebidos es imprescindible para que estos tengan la capacidad de desarrollar sus políticas propias en el marco de sus competencias. Además, en España, Estado autonómico y Estado social, también caminan juntos atendiendo, precisamente, al sistema de distribución de competencias establecido constitucional y estatutariamente. De ahí la relevancia de esta sesión, en la que se abordaron dos elementos nucleares de nuestro Estado de las autonomías: políticas sociales y su financiación.

Óscar Sánchez abordó la regulación acometida por las CC. AA. para garantizar la dignidad de las personas en el proceso de su muerte. Sánchez arrancó su intervención señalando que los EE. AA. de segunda generación han tendido directa (arts. 20 EAC o 20 EAAnd) o indirectamente (arts. 14.4 EAAr o 25.4 EAIB) a reconocer esta cuestión como un derecho estatutario (STC 247/2007, de 12 de diciembre). Pero la misma se regula, a nivel legislativo, como desarrollo de las bases que al Estado corresponden en materia sanitaria (art. 149.1.16.º CE). Andalucía fue la primera comunidad autónoma que contó con una regulación de estas características (Ley 2/2010, de 8 de abril). A ella le siguieron, un año después, Navarra (Ley Foral 8/2011, de 24 de marzo) y Aragón (Ley 10/2011, de 24 de marzo). Durante estos años, buena parte de las comunidades se han dotado de normas similares, siendo alto el grado de homogeneidad existente entre todas ellas. Madrid, por el momento, ha sido la última comunidad en regular esta cuestión (Ley 4/2017, de 9 de marzo). Aunque en el momento de celebrarse el curso, en otras CC. AA., como Asturias o la Comunidad Valenciana, se encontraban en proceso de tramitación iniciativas legislativas de este calibre.

Todas estas normas han sido impulsadas por el ala izquierda del respectivo Parlamento autonómico, pero, normalmente, han sido aprobadas por unanimidad atendiendo al amplio consenso que suscita esta cuestión entre la sociedad española. No se trata de normas que despenalizan la eutanasia o el suicidio asistido, sino que se limitan a intentar paliar el sufrimiento de los pacientes en los últimos compases de la vida. Solo en el caso de Aragón, como recordó el ponente, la Ley 10/2011 salió adelante con el voto en contra del Partido Popular. Pero una cosa es que no sean normas controvertidas desde un punto de vista ético para la mayoría de los españoles y otra que los ciudadanos se acojan a sus previsiones habitualmente. Aunque existen diferencias notables entre CC. AA. en cuanto a su utilización, a nivel global las cifras siguen siendo sustancialmente inferiores a las propias de otros Estados, normalmente de tradición protestante.

Quizás contribuya a este escaso entusiasmo ciudadano el hecho de que estas normas no han provocado una gran innovación en el ordenamiento jurídico respecto a la situación anterior. Como es sabido, los principales aspectos del régimen jurídico del consentimiento informado se encuentran regulados en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de carácter básico. Una norma que ha sido modificada recientemente, por la DF-2 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, para regular de manera más detallada el consentimiento otorgado por representación, sobre todo en aquellos supuestos en los cuales se encuentren involucrados menores. Las normas autonómicas, prácticamente, se limitan a establecer un orden de prelación de las personas autorizadas para tomar las decisiones en casos de conflicto o, también, determinan el modo de formalizar el documento de últimas voluntades. Las diferencias surgen, en opinión de Óscar Sánchez, en cuanto a la posición que ocupan en el momento decisorio aquellas personas vinculadas al paciente con una relación de afectividad análoga a la conyugal, o, en la formalización de la declaración de últimas voluntades, a la necesidad de que exista intervención notarial. Unas cuestiones muy alejadas de los elementos potencialmente más controvertidos de una regulación de estas características.

Luis Delgado Rincón abordó, desde una perspectiva territorial, la problemática derivada del RD Ley 16/2012, de 20 de abril, por el que se limitó la cobertura sanitaria de los inmigrantes en situación irregular. La conflictividad constitucional que ha provocado esta cuestión ha sido elevada. Por un lado, varias CC. AA. impugnaron la norma estatal y, por otro, el Estado impugnó la normativa que algunas CC. AA. dictaron para tratar de enervar los efectos provocados por el RD Ley 16/2012. El País Vasco, Navarra o la Comunidad Valenciana dictaron diferentes normas para ampliar la cobertura sanitaria de las personas excluidas del Sistema Nacional de Salud, considerando que la competencia del Estado se circunscribía, a lo sumo, a la fijación de un estándar mínimo de protección que podía ser ampliado por los entes subcentrales (STC 136/2012, de 19 de junio). Respecto a este extremo, aunque todavía no se había

dictado sentencia, el ponente destacó que el TC, sin prejuzgar el fondo de la cuestión, había levantado la suspensión de las disposiciones autonómicas por entender que el inconcreto ahorro económico perseguido por las instituciones centrales no puede prevalecer sobre el derecho a la salud (AATC 239/2012, de 12 de junio, 114/2014, de 8 de abril y 54/2016, de 1 de marzo). Finalmente el TC resolvió la controversia con la STC 134/2017, de 16 de noviembre, en la que sorprendentemente se apartó de la solución aportada por los autos antedichos.

Por el contrario, en el momento de celebrarse el curso, el TC sí había resuelto aquellos recursos interpuestos por las CC. AA. contra el RD Ley 16/2012. Luis Delgado desarrollaría en su intervención el razonamiento jurídico seguido en las SSTC 139/2016, de 21 de julio y 63/2017, de 25 de mayo, para declarar la constitucionalidad de la práctica totalidad de las disposiciones recurridas². El ponente dividió en este momento su intervención en tres bloques para analizar las cuestiones formales, materiales y competenciales más relevantes de estas sentencias.

Desde un punto de vista formal, con estos pronunciamientos el TC abunda en la flexible interpretación que viene realizando a la hora de admitir la concurrencia del presupuesto que habilita el dictado de la legislación de urgencia. Delgado Rincón se mostró especialmente crítico con la debilidad argumentativa del TC para justificar la existencia de una relación de sentido entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para afrontarla. Pues, como esgrimió el ponente, el Gobierno apenas aportó datos económicos que acreditasen el ahorro derivado de la reforma.

Además, desde un punto de vista material, Luis Delgado advirtió de la posibilidad de encontrarnos ante un cambio injustificado de la doctrina en cuanto admite discriminar, indirectamente, dentro del título I de la CE, el grado de incidencia que puede tener el real decreto ley como producto normativo. Es decir, al estar configurado el derecho a la salud como un principio rector (art. 43 CE), en opinión del TC, las garantías materiales previstas por el art. 86 CE quedarían desvirtuadas. Una consideración que, como señaló el ponente, contradice su jurisprudencia anterior en la que había tendido a dar una protección homogénea a todas las disposiciones contenidas en el título I de la Constitución con base en la literalidad del art. 86 CE. Además, aun admitiendo como válido este nuevo criterio jurisprudencial, Luis Delgado señaló que la conexión instrumental entre el art. 43 y el 15 CE debería haber decantado al Tribunal por una interpretación más estricta del etéreo término «afectar» al que hace referencia el art. 86 CE.

² Sobre la conformidad a la CE del RD Ley 16/2012 también se han dictado las SSTC 183/2016, de 3 de noviembre y 33/2017, de 1 de marzo.

En último lugar, desde una perspectiva competencial, la controversia se centró en un posible vaciamiento de las competencias autonómicas y del mandato estatutario para que todas las personas puedan acceder en condiciones de igualdad y gratuidad a los servicios sanitarios de responsabilidad pública (arts. 162 y 23 EAC). Delgado Rincón mostró su conformidad con el voto particular que se formula a la STC 63/2017 y destacó que el TC, para resolver el presente caso, se basa en la jurisprudencia sentada en STC 136/2012, de 19 de junio, que debe considerarse ahora desfasada e inadecuada. Desfasada porque la misma se pronunció sobre el sistema anterior, que consagraba precisamente el carácter universal de la asistencia sanitaria, e inadecuada porque, en aquel momento, lo que se estaba enjuiciando era una actuación autonómica —el establecimiento de una tasa autonómica— que lo que pretendía era empeorar el estándar de protección común, en lugar de mejorarlo.

Ignacio González abordó las novedades en materia de asistencia social en el Estado de las autonomías. Aunque dio comienzo a su intervención, precisamente, poniendo de relieve las dificultades que implica definir la asistencia social como competencia. Para ejemplificarlo el ponente trajo a colación el preámbulo de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla La-Mancha, en la que se considera asistencia social a aquellas acciones tendentes a «eliminar las desigualdades en las que, por razones diversas, puedan encontrarse las personas [...], así como mejorar las condiciones de vida de todas ellas». La definición que ha realizado el legislador autonómico de estas cuestiones es tan sumamente amplia que, *a priori*, admite la adopción prácticamente de cualquier medida. La jurisprudencia del TC tampoco ha contribuido a reducir tal grado de inconcreción, pues se ha limitado a señalar que esta materia estaría integrada por todas aquellas medidas de protección social, de carácter no contributivo, que queden extramuros del sistema de protección de la Seguridad Social (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7). Obviando, por cierto, que en el marco de las prestaciones de la Seguridad Social existen algunas de carácter no contributivo.

Quizás por ello, a pesar de que el art. 148.1.20.º CE define a la asistencia social como competencia exclusiva de las CC. AA. —y así lo hacen también, consecuentemente, los EE. AA.—, estas, cuando legislan sobre materias sociales, lo hacen apoyándose también en otros títulos competenciales. Con anterioridad a la crisis económica, la regulación de estas cuestiones no solía ser conflictiva, ya que, como recordó Ignacio González, era frecuente alcanzar acuerdos al respecto en el marco de la correspondiente Conferencia Sectorial. La tensión comenzó a manifestarse con mayor intensidad cuando, en un contexto de escasos recursos autonómicos, las CC. AA. —que suelen ser una Administración más próxima— comenzaron a implementar determinados mecanismos de emergencia social para paliar los efectos más nocivos de la

crisis económica para sus ciudadanos. Y ello ha desembocado, como era previsible en el marco de nuestro Estado jurisdiccional autonómico, en un incremento de los pronunciamientos del TC a este respecto para determinar la titularidad de la competencia en cada caso concreto.

Sin embargo, para el ponente, no se ha producido, al menos claramente, un giro recentralizador en el contexto de este incremento de la litigiosidad en asuntos sociales. En contra de la tesis dominante, Ignacio González sostuvo que el TC se ha limitado a reiterar su jurisprudencia tradicional al respecto. Es más, evidenció al auditorio la arbitrariedad que puede suponer resolver conflictos competenciales con base en criterios sociales. En este sentido mostró su desacuerdo con el argumento sostenido por el magistrado Xiol Ríos en su voto particular formulado a la STC 62/2016, de 17 de marzo. Se trataba de un caso en el que el Tribunal se pronunciaba sobre la constitucionalidad de la norma catalana que pretendía evitar el corte de suministro eléctrico de aquellas personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad. Pues bien, en este contexto, el TC consideró más específicos los títulos competenciales sobre bases del régimen energético (art. 149.1.25.º CE) y ordenación general de la economía (art. 149.1.13.º CE), que corresponden al Estado, que los títulos de asistencia social y consumo en la que se fundamentaba la normativa catalana (arts. 123 y 166 EAC, respectivamente). El magistrado discrepante, ante el fallo de la mayoría, abogó en su voto particular por la subordinación del mundo de los sistemas al mundo de la vida, con base en la cláusula social del art. 1.1 CE. Pero una afirmación de estas características, en opinión del ponente, comporta desfigurar el papel que corresponde a cada institución en nuestro sistema. González enfatizó que el papel del TC debe limitarse, sin prejuzgar la medida de fondo, a determinar qué poder público es el competente. Sin que pueda entrar a valorar si una medida encaminada a evitar el corte de suministro es más social que otras, como el bono social, tendentes también a garantizar el suministro eléctrico por una vía diferente.

La sesión matinal del sábado la cerrarían Isabel Giménez y Fernando Simón, que tratarían los aspectos más relevantes del sistema de financiación. Giménez Sánchez comenzó su intervención indicando, desde un primer momento, que dejaría al margen de la misma la anomalía que constituye, en un sistema federal, el modelo foral existente en País Vasco y Navarra. De modo que se limitó a denunciar su opacidad y la sobrefinanciación de la que disfrutaban estas CC. AA. debido a un desafortunado cálculo del cupo y de la aportación. A continuación, Giménez recordó que desde que en 1986 el sistema de financiación autonómico se consideró definitivo por vez primera, hasta la actualidad, se han sucedido los modelos establecidos para dotar a las CC. AA. de los recursos suficientes para que desarrollasen sus competencias. Y aunque mayoritariamente en el momento de su aprobación fueron

respaldados por las CC. AA., ninguno de ellos ha satisfecho las pretensiones de estas conforme transcurrían los años desde su implementación. El ejemplo más claro, como recordó la ponente, ha sido el último de ellos, que fue aprobado en 2009 con la finalidad de dar una respuesta a las pretensiones del EAC y que, poco tiempo después de su aprobación, ha sido duramente criticado por la comunidad autónoma que lo impulsó. Si bien Giménez no quiso dejar de señalar que, desde que en 2016 el Ministerio de Hacienda publicase por vez primera las balanzas fiscales, y quedase acreditado que las dos CC. AA. que más contribuyen a la solidaridad interterritorial son Baleares y Madrid, el discurso político en Cataluña ha seguido unos derroteros diferentes.

Tras unos años de parálisis, ya que el sistema de 2009 tenía que haber sido revisado, a más tardar, en 2014, la Conferencia de Presidentes autonómicos celebrada en enero de 2017 impulsó la reforma del sistema de financiación. En primer lugar, mediante la creación de una Comisión de Expertos que, integrada por representantes del Estado y de las CC. AA., realizase los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica. El informe, que fue publicado a finales de julio de 2017, recoge una serie de propuestas de mejora pero sin decantarse por ninguna de ellas. Finalizada la labor de los expertos, debía llegar el momento de la política y del pacto en el marco del CPFF. Pero aun alcanzándose un acuerdo en este órgano multilateral, Isabel Giménez quiso anticiparse al último problema al que podría enfrentarse la reforma del sistema de financiación. En efecto, en un escenario inédito de fragmentación parlamentaria no existen garantías de que el acuerdo alcanzado en el seno del CPFF se materialice en ley, ya que no es improbable que el mismo sea enmendado durante su tramitación en el Parlamento.

Fernando Simón sintetizó en su intervención los principales problemas con los que cuenta el sistema de financiación vigente y puso el acento, especialmente, en la distorsión que introducen las transferencias verticales. Así, el ponente, tras exponer los diferentes instrumentos de financiación con los que cuentan las CC. AA. en el marco de la LOFCA³, presentó un gráfico en el que se proyectaban tres series: la capacidad fiscal bruta de las CC. AA., su posición financiera una vez repartidos los recursos del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) —que tiene carácter horizontal— y, por último, su posición financiera una vez que han sido repartidos todos los recursos del sistema de financiación. Simón Yarza hizo hincapié en que tras el reparto del FGSPF, la situación resultante es bastante razonable en términos de equidad: se logra una financiación relativamente homogénea de todas las CC.

³ LO 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

AA., permitiendo que aquellas comunidades con una menor capacidad fiscal bruta puedan disfrutar de unas prestaciones sociales homologables a las del resto del Estado y, simultáneamente, se respeta el principio de ordinalidad. Es decir, que aquellas CC. AA. con una capacidad fiscal mayor, después del reparto, no queden en peor posición que otras comunidades con menor capacidad fiscal. Un principio que, como se recordará, el TC dedujo del art. 138 CE para poder salvar la constitucionalidad del art. 206 EAC (STC 31/2010, FJ 134).

Sin embargo, tras el reparto de las transferencias verticales —articuladas a través del Fondo de Suficiencia Global y del Fondo de Compensación Interterritorial—, se llega a un resultado que, como destacó el ponente, cuenta con problemas de equidad, de eficiencia —que se han visto agravados como consecuencia del desplome de los ingresos— y de corresponsabilidad. En línea con ello, el ponente, al igual que el informe elaborado por el Comité de Expertos, se mostró favorable a que el futuro sistema de financiación incrementase las competencias fiscales de las CC. AA. como forma de apuntalar un elemento clave en un sistema de financiación de un Estado descentralizado: que la ciudadanía sea consciente de la relación que existe entre la capacidad de gasto y de ingreso.

IV. LAS EXPERIENCIAS DE SENADO: EL MODELO ALEMÁN, AUSTRIACO Y ESTADOUNIDENSE

La sesión vespertina del sábado sería moderada por Ángel Gómez Montoro, quien introdujo el primero de los temas a tratar: la necesaria, pero engorrosa, reforma del Senado. Y decimos engorrosa porque, aunque existe acuerdo en considerar que la Cámara Alta no es, como postula el enunciado del art. 69.1 CE, una «verdadera» Cámara de representación territorial, hasta ahora ha sido imposible hallar una fórmula o propuesta que concite un mínimo acuerdo político —y doctrinal— para acometer esta reforma. Gómez Montoro, teniendo todo ello en consideración, señaló que con una alta probabilidad cualquier alternativa sería preferible a la situación existente y dio paso a las intervenciones de Antonio Arroyo Gil, Patricia Rodríguez-Patrón y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, que expondrían las virtudes y los defectos de las diferentes posibilidades que existen, en clave comparada, de configurar una Cámara territorial.

Antonio Arroyo expuso el modelo del Bundesrat alemán, que, con base en el art. 50 GG, permite a los *Länder* participar en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea. El elemento diferenciador del Bundesrat es su composición: con base en el art. 51 GG, este órgano constitucional se encuentra integrado por representantes de los

Gobiernos de los *Länder*. Un elemento que es determinante, en opinión del ponente, para garantizar que en la Cámara estén representados los intereses territoriales, pues Arroyo insistió en que solo el Gobierno puede expresar de manera unitaria la voluntad del *Land*. En concreto, a cada *Land* corresponde un mínimo de tres representantes; los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco; y los de más de siete millones, seis. Ello da como resultado una Cámara integrada por 69 miembros en la que el Estado más poblado, Renania del Norte-Westfalia —con 17 500 000 habitantes—, solo tiene el doble de votos que la pequeña ciudad-Estado de Bremen —660 000 habitantes—. Una relación de fuerzas que, como señaló Arroyo Gil, trata de encontrar un equilibrio de fuerzas entre el principio federativo y el democrático.

Para evitar que la lógica partidista se imponga a la territorial, el singular sistema de votación del Bundesrat prevé que los votos de un *Land* solo pueden ser emitidos en bloque (art. 51.3 GG). En caso contrario, una situación que podría no ser infrecuente en el caso de Gobiernos de coalición, los mismos serán considerados nulos. Pero tampoco hay que olvidar que, de facto, la nulidad se equipara al voto en contra atendiendo que las decisiones de esta Cámara se adoptan, al menos, por la mayoría de sus votos (art. 52.3 GG). Y a ello hay que añadir, como señaló Manuel Aragón durante el turno de debate, los problemas que podrían manifestarse en aquellos supuestos en los cuales el Gobierno de un *Land* se encuentre en minoría.

Patricia Rodríguez-Patrón expuso el modelo austriaco advirtiéndolo al auditorio, desde un inicio, que este tenía más sombras que luces. Al igual que en el Bundesrat alemán, en el Consejo Federal austriaco no existen legislaturas. Pero en este caso, sus miembros no son representantes de los Gobiernos estatales, sino que son elegidos por los parlamentos de los *Länder* (art. 35.1 CA). El número de representantes elegidos por cada *Landtag* depende de la población de cada Estado, con un máximo de 12 (Baja Austria, 1 600 000 habitantes) y un mínimo de 3 (Burgenland, 290 000 habitantes). *A priori*, el modelo permitiría que, frente al territorialismo, se impusiese el pluralismo político y la oposición de cada *Land* estuviese representada en la segunda Cámara federal. Pero el principal riesgo que entraña un sistema de estas características es el fuerte incentivo que introduce a que la Cámara federal funcione con lógica partidista, al uso de los senadores de designación autonómica que nuestra Constitución prevé en el art. 69.5 CE. Y la ausencia de un sistema de voto unitario ha favorecido, todavía en mayor medida, esta lógica y ha reducido el perfil territorial del Bundesrat austriaco. Pero lejos de tratarse de una anomalía, o una circunstancia indeseada, Rodríguez-Patrón señaló que el sistema federal austriaco lo que persigue es combinar entidades descentralizadas fuertes con un sistema legislativo unitario. El Consejo Federal, ciertamente,

no es capaz de articular un sistema siempre deseable de cooperación territorial. Pero dicha deficiencia ha sido suplida a través, fundamentalmente, de la Conferencia de Presidentes. Un órgano que a pesar de carecer de regulación constitucional es el lugar donde se produce encuentro a nivel gubernamental de la Federación y los *Länder*.

Por último, Tomás de la Quadra-Salcedo expuso el modelo estadounidense. En 1787, con la firma del Compromiso de Connecticut, se acordó la representación paritaria en el Senado, de modo que cada Estado está representado por dos senadores con independencia del tamaño del Estado al que representan. Y, consecuentemente, Wyoming, con 580 000 habitantes, tiene la misma representación en el Senado que California, que cuenta con 39 000 000 de habitantes. Aunque este sistema de votación es similar al existente en las Conferencias Sectoriales —donde cada comunidad autónoma cuenta con un voto, con independencia de su tamaño—, el ponente destacó las indudables dificultades políticas que entrañaría plantear una reforma del Senado donde La Rioja (320 000 habitantes) contase con la misma capacidad decisoria que Andalucía (8 300 000 habitantes).

Además, aunque en un primer momento los senadores eran elegidos por la Legislatura de cada Estado, al estilo austriaco, su elección es popular desde 1913, tras la aprobación de la XVII Enmienda. Un elemento que, unido a la ausencia de un voto unitario por Estado, ha contribuido a desvirtuar el componente territorial de esta Cámara. De manera que el modelo estadounidense es paradójico en cuanto enfatiza, por un lado, el componente territorial en cuanto al número de representantes por Estado y, por el otro, el principio democrático respecto al procedimiento de elección. Pero en cualquier caso, como advirtió el ponente, este modelo hay que entenderlo en el marco de un sistema de partidos radicalmente diferente al europeo. Lo que desaconseja, en buena medida, tomarlo como referente.

V. LA LEGISLACIÓN BÁSICA Y SU FUTURO

La cita anual del curso de Miraflores con el intrincado sistema de bases desarrollo corrió a cargo, en esta ocasión, de Josu de Miguel y Marian Ahumada.

De Miguel se centraría en el papel que desempeñan las bases en la trasposición del derecho de la Unión Europea. El ponente comenzó señalando, con objetividad, que desde un punto de vista práctico difícilmente existirá una coincidencia plena entre el derecho de la Unión y la extensión de las bases —en contra de lo que se deduce del art. 189.3 EAC y 235.2 EAAnd—. Por ello lo habitual es que el Estado monopolice la trasposición del derecho de la Unión,

apoyándose en un título competencial transversal, el art. 149.1.13.º CE, a pesar de que formalmente rige el principio de no alteración del sistema de distribución de competencias interno por la trasposición del derecho de la Unión (STC 252/1988, de 20 de diciembre). De modo que este principio de no alteración se ha podido terminar transformando en un principio de concurrencia.

Este modo de proceder por parte del Estado persigue evitar la responsabilidad de España como Estado miembro en el marco del art. 267 TFUE, pues no podría ampararse en el sistema interno de distribución de competencias para justificar un incumplimiento. No obstante, el ponente también destacó supuestos en los cuales el propio Estado era quien no daba cumplimiento a las directivas europeas, debiendo las CC. AA., sin que existiese normativa básica alguna, adoptar medidas legislativas para garantizar en la medida de lo posible la observancia del derecho de la Unión. Todo ello, evidentemente, sin perjuicio de la competencia del Estado para adoptar posteriormente la legislación básica pertinente (STC 31/2010, FJ 123). En este sentido, ante la parálisis estatal a la hora de trasponer el bloque de directivas en materia de contratación pública de 26 de febrero de 2014, el ponente destacó el Decreto Ley 3/2016, de 31 de mayo, de Cataluña. Una disposición normativa que daría lugar al acuerdo entre el Estado y la Generalitat, en el marco del art. 33.2 LOTC, por la que esta se comprometía a adaptar la normativa autonómica a la nueva ley estatal en materia de contratos cuando fuese dictada (BOE de 27 de marzo de 2016)⁴.

Pero en opinión del ponente, los problemas de coordinación entre centro y periferia derivados de la trasposición del derecho de la Unión no son suficientes para provocar una reforma del sistema de bases. En Alemania, la legislación marco, similar a nuestro sistema de bases-desarrollo, desapareció en el año 2006. Pero como recordó Josu de Miguel, su desaparición no fue debida a la amplitud de sus disposiciones. De hecho, en Austria, donde la legislación marco sigue existiendo, esta puede tener un carácter muy detallado. Por ello, el problema, concluyó De Miguel, no está tanto en la fase descendente del derecho europeo como en la ascendente, donde la participación de las CC. AA. es sustancialmente menor, y de menor calidad, que en otros Estados federales de nuestro entorno.

Marian Ahumada dio comienzo a su intervención criticando la errática jurisprudencia constitucional en materia de bases que ha provocado, a pesar del elevadísimo casuismo de las controversias resueltas por el TC, que no haya sido posible con el paso de los años elaborar lo que la ponente calificó como un vademécum de lo básico. Y aunque pueden apreciarse algunas tendencias,

⁴ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

si se descende a los supuestos concretos es frecuente encontrar casos que se explican mejor desde una perspectiva sociológica que jurídica. La ausencia de una negociación política leal entre centro y periferia ha provocado que el TC asuma una tarea hercúlea, determinando inciso por inciso de cada regulación cuál es la Administración competente en los más variopintos casos. A título de ejemplo, la ponente hizo alusión al extenso fallo de la STC 53/2017, de 11 de mayo, que ocupa más de dos páginas de BOE y en la que se delimitan los flecos más diversos sobre el sistema de distribución de competencias en materia evaluación ambiental. La cuestión, como puede imaginarse, no es baladí, pues aunque formalmente las bases no determinan la competencia de las CC. AA., en la práctica alteran lo que estas pueden hacer. De manera que el ámbito de actuación autonómico queda definido en buena medida por la posición adoptada por el TC en el momento de definir la extensión de lo básico.

Si en la edición de 2016 Ahumada Ruiz analizó la innovadora STC 102/2016, de 25 de mayo, en esta ocasión la ponente tendría ocasión de abordar otros pronunciamientos relacionados, pero no coincidentes, del TC sobre esta cuestión. Como se recordará, la STC 102/2016 resucitó la cláusula de prevalencia para establecer que, en aquellos supuestos de *lex repetita* en los que las bases estatales se modificaban con posterioridad, el «operador jurídico primario» debía proceder a inaplicar la normativa autonómica en lugar de plantear, como había sido habitual hasta entonces, la cuestión de inconstitucionalidad. Pues bien, la STC 204/2016, de 1 de diciembre, determinó que también procedía la inaplicación de la legislación autonómica que fue dictada en ausencia de norma básica si esta entra en contradicción con legislación básica posterior (supuesto que concurriría, posiblemente, si Cataluña no modificase el Decreto Ley 3/2016 tras la entrada en vigor de la nueva ley de contratos). Sin embargo, en otros supuestos el TC ha continuado considerando que si la ley autonómica resulta incompatible con la ley básica en vigor, el conflicto debe continuar resolviéndose en el plano de la validez, apelando al principio de competencia. Es el caso de las SSTC 1/2017, de 16 de enero o 28/2017, de 16 de febrero. Esta actitud del TC, en la que se mantienen abiertas dos líneas jurisprudenciales, fue considerada cuando menos discrecional por la ponente ya que, en el fondo, los argumentos empleados por el TC en ambas podrían ser fácilmente intercambiables.

VI. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

José Tudela moderó la última mesa del curso, celebrada de manera previa a la clausura el domingo por la mañana. Como se dedujo de la presentación de Tudela, y de las intervenciones suscitadas tras las ponencias durante el

turno de debate, el derecho constitucional no siempre ha prestado al ámbito local la atención que se merece. La autonomía local es, también, autonomía política. Además, atendiendo al carácter bifronte de la autonomía local, se coincidirá en que un observatorio dedicado al análisis del fenómeno descentralizador del poder debe detenerse, necesariamente, en el estudio de estas cuestiones. De ahí el interés y la conveniencia de esta mesa, que contaría con las intervenciones de Javier Matia y José Luis García Guerrero.

Decíamos que la autonomía local también es autonomía política. Y la misma, podría añadirse, se ha visto redefinida, indudablemente, durante los últimos años como consecuencia de la intervención del legislador. Precisamente Javier Matia abordó el estudio de la multiplicidad de sentencias dictadas por el TC para resolver el elenco de recursos planteados contra la LRSAL⁵. Desde la pasada edición del curso de Miraflores, el TC ha tenido ocasión de dictar las SSTC 168 y 180/2016, 44, 45, 65, 93 y 101/2017. Unos pronunciamientos que se suman a las pioneras SSTC 41 y 111/2016 y que empiezan a permitir, con perspectiva, valorar el impacto que la reforma de 2013 ha tenido en el principio de autonomía local. Al menos a nivel normativo, pues, como señaló el ponente, los problemas de aplicabilidad que ha encontrado la LRSAL deberían ser analizados monográficamente en una ponencia específica. Matia Portilla dividió su exposición en cuatro bloques, analizando el impacto que las sentencias del Tribunal había tenido (1) sobre aspectos competenciales, (2) en relación a los aspectos orgánicos de las entidades locales, (3) en materia de cooperación administrativa y (4) respecto a los controles sobre el poder local. Como destacó el ponente, solo en el primero de ellos el TC ha limitado, significativamente, las consecuencias de la LRSAL sobre la autonomía local. Si bien la *ratio decidendi* de estos pronunciamientos no es la defensa de dicha autonomía local, sino la protección de las competencias sectoriales autonómicas en materia de servicios sociales o sanidad. Sin embargo, en otros aspectos Matia invitó a realizar una lectura en positivo de la LRSAL, señalando especialmente el sistema de fiscalización que implementa, que valoró positivamente. Especialmente en punto a la función interventora que, como destacó Matia, es una figura que sale muy reforzada tras la LRSAL. Por último, también mereció la atención del ponente la STC 19/2017, de 2 de febrero, que resolvió el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley 16/2015, de 21 de julio, de Cataluña. Y en la que TC dictaminó la nulidad de aquellas disposiciones que preveían la creación de entes inframunicipales con personalidad jurídica por contradecir las bases estatales en materia de régimen local.

⁵ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

José Luis García Guerrero afrontó su intervención tratando de completar la perspectiva académica con su experiencia al frente de la concejalía de urbanismo del Ayuntamiento de Albacete durante el período 1999-2003. Como punto de partida, García Guerrero denunció el escaso margen de actuación con el que cuentan —según su criterio— los municipios a la hora de poder planificar su propio desarrollo urbano. En efecto, el ponente mostró su contrariedad a que la normativa autonómica —castellano-manchega en el supuesto de autos— regulase cuestiones como, por ejemplo, la densidad habitacional (art. 31 TRLOTAU⁶). Un elemento que tiene una repercusión directa en el precio de la vivienda y, por lo tanto, es un factor determinante de competitividad. Partiendo de este supuesto concreto, pero trascendiendo de él, criticó que la autonomía local fuese entendida como una garantía institucional a desarrollar por el legislador, estatal o autonómico. En consecuencia, el ponente entiende desafortunado el enfoque que se adopta en las SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, o 132/2001, de 8 de junio. Y consideró que el quid de la cuestión no es determinar quién decide sobre la materia local, ya que, para García Guerrero, lo esencial es reivindicar un poder municipal entendido como un verdadero poder más dentro del Estado en sentido amplio. En consecuencia, las entidades locales —señaló el ponente— no deben ser tuteladas por el Estado o las CC. AA., sino controladas, precisamente, con los mismos mecanismos con los que se controlan a estas Administraciones. Por ejemplo, en materia financiera, exclusivamente a través del Tribunal de Cuentas o de los Órganos de Control Externos autonómicos.

VII. SESIÓN DE CLAUSURA

La sesión de clausura correría a cargo de los directores del curso, Solozábal y Aragón. Juan José Solozábal tomó en primer lugar la palabra para agradecer a todos los ponentes la dedicación puesta en sus intervenciones y celebrar que, un año más, el curso de Miraflores había sido, si cabe, mejor que el anterior. Solozábal no obvió las dificultades que entraña organizar el curso, superadas fundamentalmente gracias al impulso de Alicia González Alonso, a quien quiso agradecer expresamente el trabajo realizado. Pero a pesar de los obstáculos, aspiró a que en septiembre de 2018, en una nueva edición, la tendencia al alza de este observatorio del Estado autonómico se consolidase.

⁶ Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

La última intervención del curso correspondió tradicionalmente a Francisco Rubio Llorente, cuya intervención ponía el broche final a las reflexiones de cada encuentro. En esta edición, la segunda sin Rubio, fue Manuel Aragón el encargado de llevar a cabo esta última disertación, recordando con cariño la figura del maestro y lamentando que su presencia no pudiese ser sustituida. La intervención de Aragón se situó, como no podía ser de otra manera, en el marco de la grave crisis institucional vivida aquellos días, tras el reto que el Parlament y la Generalitat de Cataluña plantearon al resto de instituciones del Estado. Aragón comenzó recordando que, si bien el derecho no lo puede todo, sin el derecho no se puede nada. Por ello, abogó tanto por la necesidad de derrotar el intento secesionista como por la conveniencia de abrir, con sosiego, espacios de diálogo y de reflexión que culminen en una reforma de la Constitución. Una reforma que, a juicio de Aragón Reyes, procedía desde que la STC 31/2010 marcara los límites constitucionales para el desarrollo del Estado de las autonomías. La reforma de la Constitución debería encaminarse a subsanar aquellos defectos funcionales y estructurales —relacionados estrechamente con los problemas de integración— que se han puesto de manifiesto tras cuarenta años de desarrollo del Estado autonómico. Tras exponer algunas de las cuestiones fundamentales que entendía positivo modificar, Aragón abogó para que el procedimiento de reforma se afrontase con una cultura política de Estado compuesto: es decir, tomándose en serio el principio de lealtad constitucional. Un aspecto cuya materialización depende en exclusiva de los actores políticos, y en el que la doctrina constitucionalista tiene poco que hacer más allá de recordar su necesidad. El constitucionalismo tiene, no obstante, la obligación de enriquecer el debate y mejorar la calidad de las propuestas realizadas. Y en ello estamos, afirmó Aragón. Y en ello, concluyó, seguiremos el próximo curso. Animando indudablemente —al igual que había hecho Solozábal minutos antes— a dar continuidad a la organización de este enriquecedor encuentro. El próximo año, zanjó Aragón recordando palabras de S. M. Felipe VI, nos volveremos a ver.